

第1章 民政移管後のミャンマーにおける新しい政治 -- 大統領・議会・国軍

著者	中西 嘉宏
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	39
雑誌名	ポスト軍政のミャンマー : 改革の実像
ページ	25-52
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00016775

第1章

民政移管後のミャンマーにおける新しい政治

——大統領・議会・国軍——

中西 嘉宏

はじめに

2011年3月の民政移管以降、ミャンマー政治は変わった。たとえば、新大統領に就任したテインセインは、ラジオを通じて毎月、国民に対する演説を行う⁽¹⁾。ややかすれ声で淡々と話すテインセイン大統領の口調は、派手さには欠けるものの、実直な指導者という印象を与える。ただ、ここで重要なのはそういった印象ではなく、政治指導者と国民との距離である。1992年から2011年3月までのあいだ、独裁者としてミャンマーに君臨したタンシュエ將軍の肉声を、国民が聞く機会はまずなかった。国営テレビでタンシュエの動静が報道されても、音声は流れなかった。それと比べれば、民政移管後の政治指導者と国民との距離は縮まっている。表現の自由、集会の自由、結社の自由など市民の権利についても、決して十分とはいえないものの、以前とは比べものにならないほど認められるようになった。

もちろん、これはミャンマーに自由で民主的な政治が生まれているということではない。現在のミャンマーの政治体制は、一定の多元性を備えた権威主義的な体制である。だが、こうした言葉だけでは新しい政治のダイナミズムがみえない。2011年に導入された制度が政治の仕組みをいったいどう変えたのかがわからないからである。民主的／非民主的といったシンプルな区分だけでなく、より丁寧にミャンマー政治をみていくことが大事

だろう。2010年の民政移管前、筆者も含めた多くの観察者は新憲法に残る非民主的な条項にばかり注目した。実際には、新憲法の制定と施行自体に意義があったにもかかわらず、である。制度の変化に応じてミャンマー政治にかかわる人たちの行動が大きく変化した。本章ではこの制度変化と政治にかかわる人たち（とくに連邦議会の議員）の行動の変化との関係を検討する。そうすることで2011年の民政移管以降に現れつつある新しいミャンマー政治の姿を明らかにしたい。

以下では、まず第1節で民政移管による制度変化を歴史的な背景をふまえたうえで概観する。次いで第2節では新しい政治の担い手である連邦議会議員たちのプロフィールを考察する。そのうえで第3節では、2008年憲法が基本となって生み出された立法過程と、新制度そのものをめぐる政治について議論する。

第1節 制度の変化

1. 民政移管のインパクト

民政移管までの一連のプロセスが「7段階のロードマップ」として軍党政権によって提示されたのが2003年8月である。その後、国会会議による憲法起草（2004～2007年）⁽²⁾、憲法草案への国民投票（2008年5月10日）、総選挙（2010年11月7日）⁽³⁾、連邦議会招集（2011年1月31日）、大統領選出（2011年2月4日）といった段階を踏んで、約7年半をかけて民政移管の準備がなされていった。

しかしそのあいだ、政治状況はむしろ悪化していった。政府は2005年に突然ヤンゴンからネーピードーに首都を移転し、2007年には僧侶が主導する大規模な反政府デモを暴力的に弾圧した。政権中枢においても、民主化勢力との対話に前向きといわれていたキンニョン将軍（当時首相）が2004年に失脚して、主導権は軍政の維持を望む強硬派が握ったと理解された（Hlaing 2009, 273）⁽⁴⁾。「7段階のロードマップ」が実行に移されているさなかも、

国家と社会との対話の機会は依然として乏しく、より自由で民主的な政治体制への移行を軍政が考えていると想像することは難しかったわけである。

そのため、民政移管が実現したとき、軍事政権と新政権との連続性に注目が集まった。たとえば、2008年憲法では連邦議会議員、地方議会議員の定数の4分の1までを国軍司令官が指名でき、その指名によって選出された国軍代表議員が大統領候補となる3人のうちひとりを選出できる。また、閣僚ポストの一部（国防相、内務相、国境相）は現役軍人に割り当てられ（国軍司令官による指名）、非常事態宣言による国軍司令官への国家の全権移譲（最長2年）も認められている。大統領の権限である軍事行動の決定や非常事態宣言の発令についても、現役国軍幹部が多数含まれる国防治安評議会（National Defence and Security Council）との協議というかたちで関与できる。民政移管でありながら、国軍の政治への関与は制度的に保障されているわけである。

しかし他方で変化の可能性も存在した。ミャンマーでは、1988年9月18日の国軍によるクーデターで、1974年憲法が停止され、人民議会も廃止されてから、憲法も議会もない状態が20年以上続いていた。そのあいだ、政治は極端な独裁だった。非民主的な体制は今も世界に少なからずあるが、憲法も議会もないまま長く続く体制は珍しい。このミャンマーの特殊な文脈のなかでは、新憲法が導入されて、行政府と立法府が人的、制度的に独立するだけで、そこに国軍の影響力が残っていたとしても政治の仕組みを変えるインパクトがあったのである。

2. 独裁の制度と人事

ミャンマー政治の文脈を適切に理解するために、軍政時代を振り返っておく必要がある。1988年9月18日のクーデターで国軍が政権を奪取してから、2011年3月30日に民政移管が実現するまで、ミャンマーの政治制度はきわめて閉鎖的かつ独裁的なものだったが、その基盤はふたつあった。

まず、軍事評議会への権力集中である。クーデター直後に組織された国家法秩序回復評議会（State Law and Order Restoration Council: SLORC）が国家

の全権を掌握した（SLORC 布告 1/88）。そして SLORC は憲法を停止，議会も廃止している。閣僚が全員解任されたものの，新たに軍人が閣僚に任命されたため，内閣制度自体は SLORC のもとでも存続した。SLORC は1997年に国家平和発展評議会（State Peace and Development Council: SPDC）に再編されて，権限はそのまま引き継がれた。

この強力な権限をもつ SLORC と SPDC 内での意思決定はまったく透明性を欠いていた。独裁政治であれば，不透明な政治過程は当然予想されることだが，ミャンマーの軍事政権の場合，それに加えて意思決定のスピードも欠けていた。一般的に言って，民主制のもとでは意思決定の過程が複雑で，決定までに時間がかかる一方，独裁制のもとでは意思決定の過程が単純な分，比較的迅速にものが決まる傾向がある。

ところが，通念と異なり，ミャンマーの軍事政権は極端に独裁的でありながら，国家の意思決定の数もスピードも著しく停滞した。この立法の停滞を示すエピソードが2004年から2007年に首相を務めたソーウィン將軍の回顧録のなかにある。当時，必要な法案がなかなか作成されないために，首相であったソーウィンは法案作成を担当する司法長官に遅延の理由を尋ねた。対する長官の答えは，スタッフの数が足りない，という単純なものだった。そこでソーウィンは，外国ではどうやって法案をつくっているのか，と長官に重ねて尋ねている。先進国では大統領府，議会，各省で法案を作成する，と司法長官が応じ，続けて，長官府を強化するために100人の増員を首相に求めた。やや突飛にも思える要求だが，それに対して，100人は難しいが，50人の増員なら「上」（あるいは「長老」。ビルマ語では「ルージー」である。ここでは SPDC 議長のタンシュエを指すものと思われる）に掛け合う，とソーウィンは返答している（Thu 2014, 445-452）。

この増員が実現したのかどうかは不明だが，軍政下でいかに立法活動が滞っていたのかがわかるエピソードだろう。事実，当時の省庁が管轄している法律はすべて合わせてもわずか370ときわめて少なかった（Thu 2014, 448）。また，首相にすら立法に関する知識が乏しかったこと，そして，首相といえども「上」に掛け合わないかぎり政府部局の増員ができないほど内閣に力がなかったこともうかがえる。

SLORC と SPDC という軍事評議会への権力集中に加えてもうひとつの独裁の基盤は、幹部クラスの複数機関をまたいだ兼務である。1988年9月18日のクーデターを率いたのはソーマウン国軍司令官（当時の役職名は国軍参謀総長）であった。彼は SLORC を組織し、司令官職を維持したまま自らその議長を務め、さらに首相を兼務した。1992年にソーマウンが「健康上の理由」で SLORC 議長を退任した後は、副議長で陸軍司令官であったタンシュエが国軍司令官と、SLORC 議長職、首相職を引き継いでいる。その後、タンシュエは2011年までのあいだ、定年を延長して最高司令官を務めつづけた。

SLORC と SPDC のその他のメンバーもすべて国軍の幹部であった。たとえば、2007年12月時点での SPDC 議員はタンシュエ国軍司令官を議長、国軍副司令官のマウンエーを副議長として、国軍三軍統合参謀長、兵站局長、監察局長、訓練局長、産業局長という参謀本部の幹部と、地方司令官を束ねる第1特別作戦室長、第2特別作戦室長、第3特別作戦室長、第5特別作戦室長、そして国軍内には役職をもたない現役軍人の首相からなっていた。閣僚についても、32閣僚のうち27人が現役の幹部将校で、残り5人のうち3人は退役将校であった。文民が立法過程にかかわって影響力を発揮する余地はまずなかったのである。

この、軍事評議会と、国軍、行政府との権限と人の重複は、軍事クーデター直後の状況であればよくみられるが、クーデターから20年近くたっても続いている事例は稀である。通常、国軍の幹部だけで国家を運営することは正統性に欠け、実務的に非効率なので、次第に文民（職業政治家、官僚、知識人等）が政権入りしていくことが多いからである。だが、ミャンマーの軍事政権はそうではなかった。国家運営上の非効率が生じているのは誰の目にも明らかだったが、国軍司令官を頂点とする一元的な権力構造が長期にわたって続いた。2011年の民政移管はこうしたなかで起きたのである。

3. 行政府、立法府、国軍のあいだに生まれた力の均衡

では、政治決定にかかわる制度はどう変わったのだろうか。最も重要なことは、行政府、立法府、国軍が制度的、人的に一定程度分離されたことである⁽⁵⁾。以下ではこの、権力の分離および、その分離された権力間の力の均衡を、3つの観点から指摘したい。

まず、行政府、立法府からの国軍の一定の分離である。2011年3月にタンシュエに代わって国軍司令官に就任したミンアウンフライン中將は就任当時50代半ばと、1933年生まれのタンシュエより20歳以上若かった。ミンアウンフラインの就任前には、彼よりも年次の高い将軍たちが国軍を離れ、その多くが政府幹部に就任した。その結果、国軍指導部の顔ぶれはずいぶん若返った。この世代交代をきっかけに国軍の現役将校が国家の枢要ポストをほぼ独占するという状況はなくなる。

国軍司令官自身の人事は、国防治安評議会の推薦に基づくが、この評議会は大統領、副大統領2名、人民院議長、民族院議長、国軍司令官、国軍副司令官、国防相（現役軍人）、外務相、内務相（現役軍人）、国境相（現役軍人）の11名から構成され、大統領が仮に文民であっても、現役軍人と、国軍代表議員に選出された副大統領のうち1名からなる6名、すなわち評議会議員の過半数を国軍関係者で占められるように設計されている。そのため、国軍の自律性は依然として高いといえる。とはいえ、それでも国軍司令官の兼務がなくなること、民政移管前に比べてその実質的な人事権はかなりの程度縮小した。

第2に、連邦議会が設置され、立法過程にかつてより透明性が生まれた。基本的な議会制度を概説しておく、ミャンマーの連邦議会（*Pyidaungsu Hluttaw*）は人民院（*Pyithu Hluttaw*）と民族院（*Amyotha Hluttaw*）からなる二院制を採用している。人民院（定数440）は全国に325ある郡（タウンシップ）を基礎にして小選挙区制により選出された議員（定数330）と、国軍司令官が指名して大統領が任命する国軍代表議員（最大定数110）からなる。民族院（定数224）は、全国に7つある地域（Region）と、少数民族が多数派である7つの州（State）それぞれに同数の12議席を割り振って選出される議員（定

数168)と、人民院同様に国軍司令官が指名して大統領が任命する国軍代表議員(最大定数56)からなる。民族院議員選挙では、地域および州それぞれのなかで12の選挙区が設定され、小選挙区制で争われる。自治区(Self-Administered Division / Self-Administered Zone)については、それが含まれる州内の定数12議席から1議席が割り振られる。

両院の関係は、権限については形式的には対等であるが、議席数の関係上、人民院が実質的にやや優位になっている。たとえば、大統領選出は全連邦議員による投票を通じて行われるので、議席数の多い人民院議員の意向がより反映されやすいことになる。立法過程においても、両院を合わせた連邦議会への付議を義務づけられた法案を除けば、予算案も含めて一方の優越は認められていない。ただ、各院での採決結果が別れた場合、両院議員で構成される連邦院(連邦議会と同じビルマ語名なので紛らわしいが、これも *Pyidaungsu Hluttaw* と呼ばれる)で審議と採決が行われるが、各院での採決から議員たちの投票行動が変わらないと仮定した場合、議席数が216議席多い人民院の採決結果が繰り返される可能性が高くなる。

第3に、行政府と立法府の関係についても、制度的、人的に分離した。行政府の長である大統領の選出プロセスは、連邦議会議員が構成する3つの選挙人団(人民院の民選議員、民族院の民選議員、両院の国軍代表議員)による候補の選出と投票である。議院内閣制に近く、選挙で第1党になった政党の党首が大統領に選出されやすい仕組みである。これだけであれば、直接選挙制で選ばれる大統領よりは党を通じた議会運営がしやすいように思われるが、大統領、副大統領および閣僚は議員との兼任を禁じられているため、議員から閣僚になった場合、議員を辞職しなければならない。政党活動についても認められていない。そのため、与党党首が大統領に就任した後には与党に必ず新党首が誕生することになり、両者の関係次第では、大統領の議会運営に限界が生じることになる。

仮に両者が対立しても、大統領に立法上の強い権限が与えられていれば、立法過程において大統領が支配的な立場をとることができる。その強い権限になり得るもののひとつが立法過程上の拒否権であろう。2008年憲法でも大統領に拒否権が認められている。しかしながら、仮に大統領が拒否権

を行使しても、連邦院による過半数の再議決で大統領による法案の修正提案を拒否することができ、再可決された法案は大統領が署名を拒んでも法律として成立する。法案への大統領の影響力はそれほど強くないのである。

第2節 議会政治の担い手たち

1. 連邦議会の概要

政治制度の定着を考えるにあたって、その担い手について知ることは不可欠だろう。前述のように、1988年9月18日のクーデター以来、ミャンマーの立法過程はほぼ一貫して現役あるいは退役した国軍幹部たちに担われてきた。現在の立法過程は以前とはちがう。前述のように、議会なしに立法活動は成り立たなくなった。大統領令による立法措置は憲法上可能（予算関連を除く）であるが（第211条、212条）、議会による事後的な承認が必要であり、議会が承認しなかった場合は、その時点で取消となる（第104条c）⁽⁶⁾。立法過程の中心は、テインセイン政権下でネーピードーの巨大な議場に移ったわけである。

ここで知りたいのは、議会での立法過程にかかわる人はどういう人たちなのかということである。年長者が多いのか、男女比はどの程度なのか、宗教的・民族的分布はどうなっているのか、退役して文民になった軍人がどの程度いるのか、議席の4分の1を占める軍人たちは軍内のどういった地位にある人たちなのか。こうした問いに答えを出しておくことは、活性化した議会での立法過程を考えるうえで有益な情報になるだろう。なお、本章で扱う議員情報は2012年4月の補欠選挙直後のものであり、現時点とは若干異なる点を断っておく⁽⁷⁾。また、同補欠選挙は自由で公正なものだったが、2010年11月の総選挙については軍事政権の管理下で実施されたもので、自由で公正といえるものではなかったことも付言しておく。

2012年4月時点における両院を構成する政党の議席数および国軍代表議員の議席数は表1-1のとおりである。連邦団結発展党（Union Solidarity and

表1-1 連邦議会における政党構成（2012年4月補欠選挙後）
（単位：人、％）

政党名	人民院		民族院	
連邦団結発展党（USDP）	223	51.1	123	54.9
国民民主連盟（NLD）	38	8.7	5	2.2
シャン民族民主党	18	4.1	4	1.8
民族統一党	12	2.8	5	2.2
ヤカイン民族発展党	9	2.1	7	3.1
国民民主勢力	6	1.4	4	1.8
モン全地域民主党	3	0.7	4	1.8
パオ民族連盟	3	0.7	0	0.0
チン民族党	3	0.7	2	0.9
チン進歩党	2	0.5	4	1.8
パロン-サウォ民主党	2	0.5	3	1.3
ワ民主党	2	0.5	1	0.4
無所属	1	0.2	1	0.4
国軍代表議員	110	25.2	56	25.0
その他	4	0.9	5	2.2
合 計	436	100.0	224	100.0

（出所） MCM Book Publishing（2013）より筆者作成。

Development Party: USDP）が両院において過半数の議席（人民院では51.1パーセント、民族院では54.9パーセント）を占めている（表1-1）。USDPは1994年にSLORCが体制翼賛団体として組織した連邦団結発展協会（Union Solidarity and Development Association: USDA）を、2009年の政党登録時に政党として再編したもので、かつての将軍たちが退役して同党の最高幹部に就任した（Set 2013）。USDP議員に国軍代表議員を合わせると各院それぞれ全議席の76.3パーセントと79.9パーセントとなって、テインセイン政権の議会運営における強い支持基盤となっている。ただし、USDPと国軍代表議員を同一の勢力とみなすべきではないだろう。後述するが、両者は一体の政治勢力というよりも、幹部同士が組織的出自を共有するゆるやかな連合ととらえた方が現実に近い。

その他の政党については、国民民主連盟（National League for Democracy: NLD）がアウンサンスーチーの国民的人気により全国的に支持が高いものの、

2011年の総選挙をボイコットして2012年の補欠選挙によってはじめて議会に参加したので、その議席割合はわずか8.7パーセントである。民族院における議席数はわずか4となっている。補欠選挙で争った連邦議会の45議席のうち43をNLDが獲得したことを考えると、同党への国民の支持はかなり高いものと推測できるが、その影響力は現連邦議会にはあまり反映されていない。少数民族政党としては、シャン民族民主党とヤカイン民族発展党が、それぞれ人民院で18議席と9議席、民族院で4議席と7議席と、野党のなかでは目立つ方だが、そうはいつても、立法過程に与える影響は限定的である。

2. 議員プロフィール

議員たちのプロフィールをとおして考えたいのは、どれほど政治の担い手が多様なものになったのか、また、その多様性にはどういった限界があるのか、という点である。具体的な作業として、まず、議員たちの一般的な社会的属性（性別、年齢、民族、宗教、学歴）を概観しよう。つぎに、民選議員の職業的な背景をみることでどれほど多様な人たちが集まっているのか考察する。くわえて、軍人議員たちについても、軍内でどういった地位にいる人たちが務めているのかを明らかにしたい。

(1) 性別・年齢・宗教・民族

連邦議会は男社会である。民選議員合計494人のうち、女性は人民院で24人、民族院で5人と合わせて少ない⁽⁸⁾。USDP所属の議員が全議員の大半を占めるので、政党別の比較にはあまり意味がないが、全女性議員29人のうちNLDが10人を占めていて、NLDに所属する女性の多さが目立つ。

つぎに民選議員の年齢については、人民院議員の平均年齢は56.7歳、民族院議員の平均年齢は57.8歳である。新しい議会だが、議員たちは必ずしも若くない。両院ともに最も多いのは独立直後の1948、1949、1950年生まれの議員である。NLDも43人の議員のうち、1940年代生まれが11人、1950年代生まれが14人である。政党の平均年齢で最も若いのは少数民族政党であ

るシャン民族発展党 (Shan Nationalities Development Party: SNDP) で、所属議員22人の平均年齢は48歳である。

宗教については、仏教徒が多く、人民院では仏教徒298人 (民選議員の91.4パーセント)、キリスト教徒26人 (同じく8.0パーセント)、イスラム教徒がふたり (同じく0.6パーセント)、民族院では仏教徒142人 (84.5パーセント)、キリスト教徒25人 (14.9パーセント)、イスラム教徒がひとり (0.6パーセント) である。仏教徒の割合は、民族構成が示されている最後のセンサス (1983年) にある人口全体に占める仏教徒の割合 (88.5パーセント) をやや上回っている。宗教的少数者である議員の特質としては、キリスト教徒の議員の半数以上はチン州とカチン州から選出されていることと、両院で3人いるイスラム教徒は全員が USDP に所属していることが挙げられる。

最後に民族についてである。民選議員に占めるビルマ (ミャンマーで多数派を占める民族) の割合は人民院と民族院それぞれ68.6パーセントと55.4パーセントである。民族院の方がビルマの割合が低いのは、選出過程で少数民族が多数を占める州からより多くの議員が選出されるように設計されていることが主たる理由であろう。政党別にみると、USDP 議員の民族構成は、人民院議員、民族院議員それぞれのビルマの割合は77.6パーセント、69.7パーセントと比較的高い。この点は NLD も変わらない。少数民族の議員は3人で、残り40人はビルマである。ただし、2012年の補欠選挙の対象となった選挙区が少数民族州には少なかったので、NLD の政党の特質とみなすことはできないが、党幹部へのインタビューでは少数民族州での党の組織化は難しいという印象が語られている⁽⁹⁾。

(2) 学歴と前職

表1-2は民選議員たちの学歴を示している。両院ともに大卒が最も多く (人民院で63.2パーセント、民族院で65.5パーセント)、ミャンマー全体の教育水準と議員たちの年齢を考えると、学歴はかなり高いといえる。1988年9月18日にクーデターが起きて国軍が全権掌握するまで立法機関であった人民議会では、大卒議員の数は30パーセントを越えなかった (中西 2009, 187)。当時の政権は人民議会議員に学歴の高いエリートを集めていたが、それで

もこの数字が限界であった。2010年の総選挙に備えて USDP 内の候補者選
びでも、学歴に配慮する傾向があったのだろう。結果として、大卒議員の
割合は60パーセントを越えた。

ミャンマーの教育水準の上昇傾向を考慮してもこの数字は高い。大卒以
上の学歴を有する議員の多くは、1980年代末までに学位を取得しており、
ミャンマーの高等教育機関が1988年時点でわずか20校（その後2009年には156
校まで拡大）（増田 2012, 251）だったことを考慮すると、彼らは全人口のほ
んの数パーセントを占めるエリートである⁽¹⁰⁾。

表1-2 連邦議会議員の学歴
(単位：人)

学 歴	人民院	民族院
大卒	206	110
高卒	55	22
修士卒	17	7
士官学校	16	4
高卒未満	14	11
博士卒	6	3
カレッジ卒	2	4
海外大卒	1	0
その他	9	7
合 計	326	168

(出所) 表1-1に同じ。

次いで、議員たちの前職を示したのが表1-3である。人民院と民族院で若
干のちがいはあるが、全体の傾向は似ている。3点指摘しておきたい。第
1に、ビジネス関係者の占める割合が人民院では民選議員の37.7パーセン
ト、民族院では32.7パーセントと相対的に高いということである。この「ビ
ジネス」という分類には中小企業経営者から大企業の重役まで含まれてお
り、やや大雑把なものであるが、連邦議員全体のなかで最も多いのがこう
した民間ビジネス出身者だというのは意外かもしれない。

第2に、公務員がビジネス関係者に次いで多いということである。内訳
としては政府職員と教員（小学校、中学校、高等学校）が大半である。これは

表1-3 人民院民選議員の立候補前の職業

職業名	内 訳	人民院		民族院	
		人数	(%)	人数	(%)
ビジネス		123	37.7	55	32.7
公務員	政府職員	47	14.4	32	19.0
	教員	39	12.0	21	12.5
	大学教員	4	1.2	3	1.8
	大臣	3	0.9	2	1.2
	裁判官	2	0.6	1	0.6
公務員合計		95	29.1	59	35.1
元将校	将校・(副) 大臣	16	4.9	3	1.8
	将校	12	3.7	9	5.4
	将校・公務員	7	2.1	3	1.8
	将校・市長	1	0.3	0	0.0
	将校・作家	1	0.3	0	0.0
	将校・ビジネス	1	0.3	0	0.0
元将校合計		38	11.7	15	8.9
政治・政党活動		17	5.2	3	1.8
農業		17	5.2	7	4.2
医師		11	3.4	10	6.0
弁護士		10	3.1	8	4.8
その他		15	4.6	11	6.5
合 計		326	100.0	168	100.0

(出所) 表1-1に同じ。

USDP が公務員を票田として想定していたことから十分に予想できることであろう。ちなみに、ビジネス関係者の多くは経営者と議員の活動どちらにも従事している兼業議員が多いが、公務員出身者は立候補時に職を辞さないとならないため兼業できない。

第3に、民選議員のなかの国軍出身者は人民院で38人（民選議員の11.7パーセント）、民族院で15人（民選議員の8.9パーセント）と、それほど多くない。その内訳をみると、19人は民政移管前に大臣か副大臣を務めていた政府幹部クラスの人びとであった。他方で、現役軍人が退役直後に立候補して議員になったもの（表1-3では「元将校」のうち「将校」に分類されるもの）は両院合わせて21人である。残りの10人は総選挙よりも前に他の行政機構に出

向して退役したものや、民間で活動している退役将校であった。

以上を簡単にまとめると、連邦議会議員のうち、USDP 所属議員の幹部クラスは元将軍たちによって占められているが、その他多くの議員はビジネス関係者か元公務員で、退役将校はそれほど多くない、ということになるう。

(3) 国軍代表議員

民選議員に元将校が多くなっても、連邦議会には軍人の議席が準備されており、国軍の影響力は大きい。では、国軍代表議員たちはどういった人たちなのだろうか。軍種と階級を示した表1-4によると、陸軍の佐官級の将校が大半を占めていることがわかるだろう。平均年齢も民選議員よりもずっと若く、人民院が41.8歳、民族院が43.0歳である。彼らは会期中でない期間は、軍内の自身の職務をこなさなければならない。また、人事異動があり、これまでも数十人の入れ替えがあった。民族的にはビルマが多く、人民院では110人中101人がビルマ、民族院では56人中52人がビルマである。非ビルマのうち、多くを占めるのがヤカインである。

軍内でのポストに注目すると、各院ともに准将クラスの将校が4人ずついて、この准将クラスの将校がとりまとめ役となっている。彼らの軍内でのポストは、両院ともに地方軍管区の副司令官ふたりと訓練学校の校長ふたりの組み合わせである。その他の佐官級の将校たちもポストはさまざま

表1-4 国軍代表議員の軍種と階級

(単位：人)

階 級	陸軍		海軍		空軍	
	人民院	民族院	人民院	民族院	人民院	民族院
准将	4	4	—	—	—	—
大佐	11	7	—	—	—	—
中佐	23	11	2	—	1	—
少佐	51	31	6	—	8	—
大尉	3	1	—	1	—	1
合 計	92	54	8	1	9	1

(出所) 表1-1に同じ。

写真1-1 ネーピードーにある連邦議会議事堂



(2013年9月2日、筆者撮影)

だが、全体の傾向としては訓練部門、技術部門および兵站・補給部門からの任命が多く、彼らは軍内のいわゆる出世コースにある将校たちではない。この点は学歴をみればよりわかりやすくなる。士官学校である Defence Services Academy (DSA) 出身者は人民院では国軍代表議員の約3割、民族院では2割弱である。残りの将校たちは一般大学の出身者で、科学・技術系の学位をもっているものが過半数いた。

以上が連邦議会の担い手たちのプロフィールであった。一般的な印象と異なるのは、国軍代表議員も合わせた全議員の過半数が、おもに民間ビジネスと公務員を出身職業とする人びとということだろう。閣僚のような行政府の枢要ポストは元将軍たちが握っているが、与党であっても所属する多くの議員は文民である。今は議会での採決が立法過程上決定的に重要なので、彼らの影響力を軽視することはできない。また、今後の党運営においても、USDP 結成時のように幹部を国軍から退役した将軍たちだけで埋めることはもはやできない。仮に再度そうした「天下り」をしても選挙で簡単には勝てないだろう。国家の幹部だけでなく、連邦議会議員全体に焦点を合わせると、ミャンマー政治のややちがう構造がみえるわけである。

第3節 政治の変化

1. 活発化する立法府

本節ではテインセイン政権下の政治で最も顕著な特徴といえる立法府の動きについて検討する。まず、憲法および実際の運用における立法過程の概要をまとめておこう⁽¹¹⁾。

議案の提出権は、憲法上「連邦レベル」(Union Level)の組織および議員、委員会に認められる(100条 a)。これまでのところ法案の多くは連邦政府の各省庁から議会に提出されている。例外は国家計画に関する法案、連邦政府予算、税制に関する法案で、これらは連邦政府だけが議会に提出できる(100条 b)。提出する法案は司法長官府で内容の技術的なチェックを受ける。人民院、民族院のどちらかの優越はなく、先議院についても連邦議会の議長が両院の状況をみて決定する。

どちらかの議院に送られた法案はまず法案委員会で検討される。法案委員会は委員会での審議および法案への修正提案等を含む暫定的な報告書を作成して本会議に提出する。本会議で法案委員会の提案が認められると、関連する委員会に送付される。関連委員会も審議後同様に報告書を作成し、法案委員会に提出、法案委員会がそれを検討して最終報告書をつくり、本会議に提出する。本会議では基本的にこの最終報告書について審議が行われる。法案が採決の投票者の過半数の賛成で通過すると(129条 a, 155条)、後議院に送られる。

後議院が先議院で可決された法案をそのまま可決した場合は、連邦議会での可決とみなされ、そのまま大統領に送付される。後議院が否決した場合は、両院を合わせた連邦院に審議の場が移る。後議院が法案を修正した場合は、もう一度先議院に戻されて、審議が行われる。大統領に送付された法案は大統領の署名によって成立するが、大統領には拒否権が認められており、14日以内にコメントを付して連邦議会議長に差し戻すことができる(105条 b)。差し戻された法案は、連邦議会で再度審議され、採決では投

票者の過半数の賛成で再可決となる。再可決された法案は7日後に法律として成立する(106条c)。

こうした立法過程のもと、2011年1月31日にはじまった連邦議会であるが、第1セッションから2015年8月までに、12のセッションを終えている。そのあいだ、連邦院の特別セッションが2013年5月20日と21日に開催されている。成立した法案数は、2011年が15本、2012年が24本、2013年が37本、2014年が57本で合計133本である⁽¹²⁾。約4年で133本という数は、制度整備が急がれる同国の現状を考えると少ないような印象を与えるが、とはいえ、着実に成立法案数が増えているのは、新しい立法過程が次第に定着し、機能するようになってきているということだろう(ICG 2013)。実際、法案の作成、審査、修正を所掌する司法長官府は多忙をきわめている⁽¹³⁾。

2. 立法府の自律性

立法の手続きが定着するようになり、また、新聞、テレビでの議会関連の報道や議事録の発行によって、その一部がいまや誰にでもみえるようになった。さらに、議会での審議や議会に提出される報告書などを通じて、それまで政府だけがもっていた情報の一部が国民に公開されるようになっている。この変化が行政府や国軍に対する立法府の自律性を高めていることに注意を払う必要があるだろう。

立法府の自律性を具体的にみるために、憲法第105条(b)によるいわゆる大統領拒否権の発動事例とそれに対する連邦院(人民院と民族院を合わせた合同議会)の反応をみてみたい。大統領拒否権発動後のプロセスとしては、まず、両院あるいは連邦院で可決された法案に対して拒否権を行使した大統領がコメントを付して議会に法案を差し戻す。対して両院の法案委員会を合わせた合同法案委員会が検討を加えて報告書を作成する。その報告書を基に連邦院で再び審議がなされ、最終的に法案委員会の検討した点それぞれに対する採決が行われる。

表1-5に連邦院の第1セッションから第10セッションまでに大統領拒否権が発動された法案の審議結果をまとめた。2点指摘しておこう。第1に、

表1-5 憲法第106条1項による大統領拒否権の発動と連邦議会の対応
(第1セッションから第10セッション)

セッション	審議開始日	法案名	採決数*	修正数**
2	2011. 11. 22	小規模金融業法案	1	1
3	2012. 2. 22	村落及び村落区行政法案	3	2
4	〃 7. 17	必須物資およびサービス法案	2	1
	〃 7. 26	外国為替管理法	9	7
	〃 8. 16	1955年政府住宅地法改正法案	5	5
	〃 8. 16	社会的充足法案	9	9
	〃 8. 27	輸出入法案	9	7
5	〃 11. 1	外国投資法案	16	15
	〃 11. 8	2012年人民院関係および2012年民族院関係法案	24	4
6	2013. 1. 10	会計検査院法案	3	0
	〃 1. 10	憲法裁判所法改正法案	4	0
	〃 3. 15	最低賃金法案	4	4
7	〃 7. 1	中央銀行法案	7	7
	〃 7. 8	ミャンマー国民投資法案	16	16
	〃 7. 8	法廷侮辱行為法案	5	5
	〃 7. 8	国勢調査法案	2	2
	〃 7. 8	金銭借用書交換売買法案	2	1
	〃 7. 8	地域・州議会関連法案	9	0
	〃 7. 8	自然災害関係管理法案	5	2
	〃 7. 8	汚職撲滅法案	8	1
	2013. 10. 3	連邦裁判所法案	3	3
8	〃 10. 3	通信法案	4	3
	〃 10. 3	農民権利保護及び利益促進法案	5	0
9	2014. 1. 13	連邦議会関連法案	16	2
	〃 1. 13	ミャンマー特別経済区法案	2	1
	〃 3. 10	消費者保護法案	4	4
	〃 3. 10	マネーロンダリング撲滅法案	3	3
	〃 3. 21	切手法改正法案	2	1
	〃 3. 26	2014年度連邦町税法	10	10
	〃 3. 26	ミャンマー国民人権コミッション法案	10	9
10	〃 5. 28	原理主義撲滅法案	10	9
	〃 6. 24	基準設置関連法案	2	2
	〃 7. 16	結社登録関連法案	21	21
	〃 7. 23	幹線道路法改正法案	2	2
	〃 7. 30	国際的権益に属する航空機部品に関する法案	4	4
合 計			241	163

(出所) 連邦議会議事録より筆者作成。

(注) *採決数は大統領コメントを受けて合同法案委員会が作成した報告書に基づいて議会で採決がとられた回数である。

**修正数はそのうち実際に議会に戻ってきた法案の修正が認められたもので、大統領のコメントどおりのものと、合同法案委員会の修正案が採用されたものの両方を含む。

大統領の拒否権に付されたコメントに応じて法案の修正が必ずしも行われるわけではないということである。連邦院で大統領のコメントに基づく法案の修正に関して241回の採決がなされたが、可決されたのは163回で、その割合は68パーセントである。連邦院での再可決の条件が投票数の過半数であるために、議会は比較的容易に大統領の修正提案を跳ね返していることがわかる⁽¹⁴⁾。

第2に、連邦議会の権限に関係する法案や、政党が作成に深くかかわった法案に対しては、大統領の修正提案は受け入れられない傾向がある。連邦議会の権限に関係する法案でいうと、第5セッションの「2012年人民院関係法および2012年民族院関係法案」(24回の採決で修正が受け入れられたのは4回)、第6セッションの「憲法裁判所法改正法案」(4回の採決で修正が受け入れられたのは0回)、第9セッションの「連邦議会関連法案」(16回の採決で修正受け入れは2回)が挙げられる。議員立法だと、USDPとNLDが歩調を合わせて法案を作成した「農民権利保護および利益促進法案」については、大統領が求めた5つの修正点に関する採決ですべて修正を拒否する議決がなされている。

この立法府の自律性については、民政移管直後にはさほど注目されなかった。最大の理由は大統領と与党、国軍が一体となって政権を運営すると思われたからである。段階を追うと、まず2010年11月に実施された総選挙でUSDPが圧勝した。前政権の首相であり、USDPの党首であったテインセインが新大統領に就任した後、閣僚や地域・州の首相およびUSDPの幹部たちを退役将校で固めた⁽¹⁵⁾。さらに、テインセインは組閣から1年半後の2012年9月に内閣改造を実施し、大統領府付きの大臣を増員、分野別に省庁間の調整を図る、いわゆる“Super Minister”を4人新たに任命して指導力の強化を図った。テインセインに代わってUSDP党首となったシュエマンは軍政時代にNo.3の将軍であったため、与党幹部や閣僚となった退役将校たちとも足並みをそろえて新大統領の政権運営に協力すると思われた。

ところが、政権と与党、国軍が予想されたほど一枚岩にはならなかった。いくつか理由が考えられるが、重要なもののひとつは、選挙のサイクルとそれが大統領と与党党首に与える影響であろう。当然のことだが、前与党

党首である大統領と、現在の与党党首との関係は、次期選挙を視野に入れると時に権力をめぐるライバル関係になり得る。場合によってはそうした争いが政権と立法府との対立につながることもあろう。

今、ミャンマーにおいて政権と立法府の緊張関係が注目されるのも、その背景にテインセイン大統領とシュエマン USDP 議長とのあいだでの、次期総選挙に向けた権力闘争があった。1 期のみで引退するとしていたテインセインに対して 2 期目を望む声が党内で高まったことが、シュエマンと彼を支持する議員たちに政権運営への全面的な協力をややためらわせているところがあるだろう（2015 年 8 月にシュエマンが党議長から解任されて両者の争いにひとまず決着がついた）⁽¹⁶⁾。また、与党議員の議会内での発言や採決時の投票に対する執行部からの拘束は弱く、議員各自の判断が尊重されている。これは国軍代表議員たちにも一定程度当てはまることで、彼らも政府提出法案すべてに対して賛成を義務づけられているわけではなく、むしろ現役軍人であっても議員として積極的な発言をするように求められている⁽¹⁷⁾。

3. 政治的安定の行方

立法府の活性化によって軍政時代には乏しかった行政府と立法府とのあいだに緊張関係が生まれている。対して国軍は、行政府と立法それぞれに対して影響力をもちながらも、かつてほど強力な政治的役割は果たしていない。2008 年憲法の擁護者として、大幅な政治制度の変更に歯止めをかけるのがその主たる役割認識である。権限としては、連邦議会議員の 75 パーセントを越える賛成なしに憲法改正のための国民投票を発議できないという第 436 条 (a) の規定が効いている。繰り返しになるが、連邦議会議員定員の 4 分の 1 は国軍代表議員で、彼らが国軍の利益と関係なく動くことは想定しにくいので、同規定は実質的に国軍司令官が 2008 年憲法の改正を認めるかどうかを決定できることを意味する。

ミンアウンフライン国軍司令官はしばしばその発言のなかで憲法の守護者として国軍を位置づけてきた。たとえば、2014 年 3 月 27 日の国軍記念日

の演説では憲法第20条(f)にある、国軍が「憲法の擁護に主たる責任を担っている」という文言の意義を強調している⁽¹⁸⁾。ほかにも、2015年年初の演説では以下のように述べている。

2011年から2014年まで、ミャンマー連邦政府として複数政党制の民主制に基づいて変革の道を歩み、成功だけでなく課題にも直面することとなった。今日進んでいる複数政党に基づく民主制の道を逸脱なくまたしっかりと進めるように、国軍として平和、統合、発展といった立場から協力することを強調しておきたい。

われわれとしては国内の平和を構築するべく、国家のあり方、歴史と伝統、そして民族と人びとの状況をふまえながら、できるかぎり努力する所存である⁽¹⁹⁾。

ここには、複数政党制に基づく民主制を肯定しながらも、そこに至る過程にパターナリスティックに関与しようとする国軍の姿勢がみえる。ただ同時に、「国内の平和」、すなわち少数民族武装勢力との和平の実現を自身の主たる役割とする、専門職業主義的な志向も読み取れる。こうした国軍による2008年憲法体制の擁護と一定の政治的役割は、軍政時代ほど積極的な政治関与ではない。「守り」がその主眼である⁽²⁰⁾。注意が必要なのは、この「守り」は、憲法が体现する政治体制を変化させないことはできても、政権運営の安定まで保障するものではない、ということであろう。

2008年憲法は一定の権力間の緊張を政府に生み出し、そのうえで、民主化の急激な進展に縛りをかけながら、同時に政権を安定させるためにつくられた。この民政移管の思惑を実現するには、国軍の「守り」だけでなく、選挙で負けない、強い与党の存在が必要である。たとえ国軍が憲法改正を拒否できても、国軍と歩調を合わせる与党がいなければ、大統領選出についても立法についても、国軍のできることは限定されるからだ。一般的な権威主義体制の場合、この強い与党は選挙制度の不公平な設計・運用や国民への利益配分、言論の一部統制等、さまざまな手段をとおしてつくりあげられる。それがよいか悪いかではなく、そうした仕組みがないと権威主

義体制の安定はなかなか達成できないということである。

テインセイン政権下では、行政府と立法府の関係は一定の緊張をはらみながらも、政権運営自体は安定しているといっていよい。ところが、今後を考えた場合、国軍と与党 USDP という政治的安定の両輪のうち、USDP の強さが保障されているようにはみえず、長期的な政権運営の安定は保証されていない。5年ごとの総選挙で同党が議会の多数派を維持続けられるかが不透明なのである。民政移管後初の総選挙となる2015年総選挙の結果を待たなければならないが、今のところ、選挙が自由かつ公正に実施されれば、アウンサンスーチーへの絶大な支持を背景に NLD が優勢に選挙戦を進めるだろう。

NLD は2008年憲法の草案が発表されたときから、その非民主的な規定を批判してきた。とくに、党首であるアウンサンスーチーの大統領・副大統領就任を阻む第59条(f)（本人、両親のうちひとり、配偶者、嫡出子のひとり、嫡出子の配偶者が外国に忠誠を誓っているか、外国の影響力下にあるか、あるいは外国籍を有している場合に大統領・副大統領としての資格を満たさないという規定）については繰り返し批判している。それは2012年の補欠選挙を経て議会政治に参加した後も変わらない。野党として憲法改正の圧力をかけ続けている。もし NLD が議会第1党になると、政権運営の主導権を握るだけでなく、今以上に国軍に対する民主化圧力が強まり、制度を変える政治が活発化するだろう。

しかも、この国内の民主化圧力に国際的な力もかかわる。そもそも独裁政権や軍事政権に対して欧米が民主化を働きかけるのは冷戦後の一般的な潮流である。加えてミャンマーではアウンサンスーチーという特殊な要素を加味しなければならない。1991年にノーベル平和賞を受賞し、その後、断続的に15年近く続いた自宅軟禁下でも信念を曲げなかった彼女は、ながらく世界の民主化運動のシンボルになっていて、とくに欧米への働きかけは驚くほどの影響力をもつ。民政移管後に欧米からの制裁緩和が急速に進んだが、彼女の制裁緩和を求める積極的な働きかけという要素を無視してこれを説明することはできない。

今、彼女はそうした国際的影響力を政権および国軍への民主化圧力とし

て利用している。たとえば、東アジアサミット出席のためにネービーダーを訪問した米国のバラク・オバマ大統領は、ヤンゴンに立ち寄り、アウンサンスーチーの自宅を訪問するかたちで2014年11月14日に会談がもたれた。その後の共同会見でオバマ大統領は「われわれ（筆者注：オバマとアウンサンスーチー）は、ビルマを文民政府にさらに近づけるため、より確固とした法による統治、自由かつ公平で包摂的な選挙、そして継続的な憲法改正の必要性について話し合った」と発言した⁽²¹⁾。アウンサンスーチーと歩調を合わせたうえで現政権に民主化圧力をかけているわけである。

テインセイン政権としても、野党と米国に批判されてばかりでは印象が悪化するので、上記会談とはほぼ同時にソーテイン大統領府付大臣が *The New York Times* に「ミャンマーには時間が必要だ」(Myanmar Needs Time) という論説を寄稿している⁽²²⁾。そこで展開されているのは、タイトルが示すとおり、ミャンマーの状況は国軍が政治の舞台から身を引いて民主化するにはまだ早いという主張である。この主張がどれほど国際的に説得力をもつのかは検討の余地があるが、政権として、今の2008年憲法体制の基本部分を維持するつもりでいることは間違いなさそうである。そうした姿勢を揺さぶる圧力が内外からかかっているのが現状だろう。2015年総選挙の結果次第では現憲法を擁護する国軍が政治的に孤立する可能性もある。

おわりに

本章では民政移管後のミャンマーにおける新しい政治について検討してきた。明らかになったのは、制度のあり方やその担い手の変化に応じて、政治のあり方も変わってきているということである。かつての独裁体制は、2008年憲法の導入により、行政府、立法府、国軍のあいだに一定程度の力の均衡が働く体制に転換した。結果、民政移管前にはあれほど一枚岩にみえた（元）将軍や与党の議員たちのあいだにも緊張関係が生じている。国軍の政治的役割が依然としてあり、民主的な政治決定が行われているわけではないが、もはやかつてのような強力な独裁体制ではない。とくに立法府

が存在感を増していることは注目に値しよう。

より根本的に重要なのは、2008年憲法を基本とする政治制度がすべてのステークホルダーたちにとって政治の前提ルールになりつつあることである⁽²³⁾。現政権に批判的でよりいっそうの民主化を求める人びとのなかにも、民衆運動による政権の打倒を通じた民主化へのシナリオを描くものは少ない。大半は現行憲法の改正を通じてより民主的な方向に体制を変えていく現実路線を採用している。他方、政権側についても、テインセイン政権期の成果をなかったことにしかつての軍政に逆戻りすることを望む勢力は今のところ見当たらない。

このように、政治にかかわるステークホルダーたちのあいだに共通のルールができつつあるというのは、政治発展のひとつの段階ともいえる。むしろ、現行制度が最も望ましいわけではないし、現行制度に基づく政治のルール定着にすらまだ時間がかかるだろう。定着までに政権と体制が不安定になることもあり得る。仮に政治の不安定化が避けられたとしても、課題は山積している。なかでも重要なのは、長期的な視野に立った国家の再建であろう。本章が扱った立法過程についても、個別の省スタッフおよび議員の立法能力の向上なしには根本的な解決にはならず、軍政時代に進まなかった効果的な人材育成と制度整備、経験の蓄積が欠かせない。

もうひとつに、やや抽象的だが、国家に求められる正義の問題がある。軍政時代に起きた人権侵害や不合理な政策の責任を誰がどのようにとるのか、という問題である。テインセイン政権下で比較的スムーズに進んでいる改革は、国際的には一定の評価を受けているが、国内では、軍政関係者がその責任を回避したままだと指摘する声が少なくない。一部の国民は早急な「正義の回復」、すなわち軍事政権関係者の訴追および処罰や、被害者への具体的な救済（たとえば、軍政時代に接収された農地の返還）を求めている。この「正義の回復」を求める声が、アウンサンソーチャーやNLDへの支持につながっている面がある。しかしながら、これは政権交代だけで解決する問題ではなく、国家および国軍に対する国民の信頼にかかわる問題である。本当の意味で軍事政権が終焉を迎えるのは、この国家と国民とのあいだに信頼関係が再構築されたときだろう。

〔注〕

- (1) ラジオ演説は以下の大統領府のページから聴くことができる。ビルマ語、英語の原稿も公開されている。英語については以下 URL を参照 (<http://www.myanmarpresidentoffice.info/en/?q=briefing-room/speeches-and-remarks> 2015年2月10日アクセス)。
- (2) 正確にはこれは憲法起草の再開で、最初の国民会議は1992年から1996年にかけて開催されていた。2008年憲法の中核部分はこの時に定まっている。1995年にNLDが同会議からの離脱を決め、翌年から休会していた。
- (3) 当該選挙が自由で公平だったかといえば議論の余地がある。投開票時に政府の介入が大規模に行われた形跡は確認できないものの、選挙の自由さと公平さを開票時だけに限定するのは狭すぎるだろう。政党登録から短期間で、しかも言論の自由も、結社の自由も著しく制限されたなかで行われる選挙が公平なものとなることはない。さらに、最大の野党勢力である国民民主連盟（NLD）が同選挙をボイコットしたことは総選挙がもつ国内的、国際的な正当性を大きく毀損するものであった。
- (4) キンニユンの後任の首相が健康上の理由で退任した後に首相となったのが、現大統領のテインセインである。
- (5) 憲法上は司法府を含めた4つの国家機構が均衡を保つように制度は設計されているが、司法府についてはミャンマーでは脆弱であるため、今のところ大きな影響力はもっていない。今後は憲法裁判所も含めた司法府の政治的影響力が増すことは十分に考えられる。
- (6) 大統領令は、これまでのところ、中部の小都市であるメイティーラーで発生した仏教徒とムスリムとの対立に際して2013年3月22日に発令されただけである。2013年5月20日から21日かけて連邦議会が開かれ、大統領令の承認がなされた。
- (7) 本節は中西（2014）を加筆・修正したものである。近い内容の研究としてEgreteau（2014）がある。
- (8) ミャンマー政治社会の女性の少なさについては、たとえば以下のインタビューを参照されたい。“Pushing the Limits on Burmese Women in Politics” *The Irrawaddy*, 8 October 2013, (<http://www.irrawaddy.org/interview/pushing-limits-burmese-women-politics.html> 2015年2月10日アクセス)。
- (9) 2014年9月16日 NLD 幹部へのインタビュー。
- (10) 逆に相対的に低い学歴となっている高卒未満と高卒については、民族構成に注目すべき点がある。人民院の高卒未満14人のうちビルマは6人、非ビルマは8人、高卒ではビルマ29人、非ビルマ25人になっている。非ビルマが若干多い民族院だとさらにその傾向は強まり、高卒未満11人のうちビルマは2人、高卒22人のうちビルマは9人である。
- (11) 2014年11月24日、ネーピードーの法整備支援プロジェクト事務所での聞き取り、および提供資料と議会議事録を参考にしている。
- (12) 大統領府ウェブサイト参照 (<http://www.myanmarpresidentoffice.info/zg/?q=hluttaw/laws> 2015年2月10日アクセス)。
- (13) 2013年9月2日、司法長官府スタッフへの聞き取り。

- (14) 連邦院の議長は半期ごとに民族院議長、人民院議長が務める。議長交代（キンアウンミンからシュエマンへ）をきっかけに大統領から差し戻された法案の修正に関する議決の方式が変わった。それまでは合同法案委員会の修正あるいは非修正提案に対して投票による採決がなされていたが、議長交代後、議長が議長席から合同法案委員会のポイントの賛否を問うという形式に変わった。
- (15) 2011年3月から2013年3月までに就任した101人の大臣・副大臣のうち60人は現役あるいは退役の将校であった（Myo 2014, 247）。
- (16) テインセインは2012年9月の米国訪問時のインタビューで改めて1期のみ大統領を務めると明言したものの、「国の必要性和人民の望み次第でもある」と若干2期目に含みを残した。“Thein Sein leaves door open for one more term, praises Suu Kyi” 28 September 2012, *mizzima* (<http://archive-2.mizzima.com/news/world/8119-thein-sein-leaves-door-open-for-one-more-term-praises-suu-kyi.html> 2015年2月10日アクセス)。
- (17) 国軍代表議員については以下の報道が参考になる。“The bloc in the system: The Military MPs and their role in parliament” 28 October 2014, *mizzima* (<http://archive-3.mizzima.com/opinion/features/item/14185-the-bloc-in-the-system-military-mps-and-their-role-in-parliament/14185-the-bloc-in-the-system-military-mps-and-their-role-in-parliament> 2015年2月10日アクセス)。
- (18) *myanma alin*, 2014年3月28日付け。
- (19) <https://www.facebook.com/seniorgeneralminahlaing/posts/926724930695329:0> (2015年2月10日アクセス)。
- (20) 2011年を機にさっぱりとタンシュエが最高指導者の座を明け渡したことを考えると、彼らのその後の身の安全を保証するという合意が新政権とどこかの時点でなされている可能性が高い。この保証がタンシュエ、マウンエーと現政権の誰とのあいだで、どういったかたちで約束されたのかがわからないが、もし国軍がその役割を担っているとすると、そう簡単に政治から撤退することはないだろう。
- (21) “Remarks by President Obama and Daw Aung San Suu Kyi of Burma in Joint Press Conference | November 14, 2014” (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/14/remarks-president-obama-and-daw-aung-san-suu-kyi-burma-joint-press-confe> 2015年2月10日アクセス)。
- (22) “Myanmar Needs Time” *The New York Times*, Nov. 13, 2014 (http://www.nytimes.com/2014/11/14/opinion/myanmar-needs-time.html?_r=0)。
- (23) 2008年憲法を所与のルールとする政治の成立にとって重要なきっかけとなったのは、2011年8月のテインセイン大統領とアウンサンスーチーとの会談である。当時の現場の緊張感については Hlaing (2014, 218-220) を参照されたい。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

- 工藤年博 2012. 「2010年ミャンマー総選挙の結果を読む」 工藤年博編『ミャンマー政治の実像—軍政23年の功罪と新政権のゆくえ—』アジア経済研究所 41-70.
- 中西嘉宏 2009. 『軍政ビルマの権力構造—ネー・ウィン体制下の国家と軍隊1962-1988—』京都大学学術出版会.
- 2014. 「第1期連邦議会議員のプロフィール」 工藤年博編『ポスト軍政のミャンマー—テインセイン政権の中間評価—』アジア経済研究所.
- 増田知子 2012. 「ミャンマー軍政の教育政策」 工藤年博編『ミャンマー政治の実像—軍政23年の功罪と新政権のゆくえ—』アジア経済研究所 235-270.

＜英語文献＞

- Bünte, Marco. 2014. "Burma's Transition to Quasi-Military Rule: From Rulers to Guardians?" *Armed Forces & Society* 40 (4) October: 742-764.
- Egreteau, Renaud. 2014. "Legislators in Myanmar's First 'Post-Junta' National Parliament (2010-2015): A Sociological Analysis." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* October: 33 (2) 91-124.
- Hlaing, Kyaw Yin. 2009. "Setting the rules for survival: why the Burmese military regime survives in an age of democratization." *The Pacific Review* 22 (3) August: 271-291.
- 2014. "The Unexpected Arrival of a New Political Era in Myanmar." In *Prisms on the Golden Pagoda: Perspectives on National Reconciliation in Myanmar*, edited by Kyaw Yin Hlaing. Singapore: National University of Singapore Press, 218-231.
- ICG (International Crisis Group). 2013. "Not a Rubber Stamp: Myanmar's Legislature in a Time of Transition." Asia Briefing No. 142, Yangon/Brussels: International Crisis Group.
- Kingsbury, Damien. 2014. "Political Transition in Myanmar: Prospects and Problems." *Asian Politics & Policy* 6 (3) July: 351-373.
- Myoe, Maung Aung. 2014. "The soldier and the state: the Tatmadaw and political liberalization in Myanmar since 2011." *South East Asia Research* 22 (2) June: 232-249.

＜ビルマ語文献＞

- MCM Book Publishing. 2013. *Pyihtaunzu Thatmata Myanma Naingandaw Hluttawmya* (ミャンマー共和国連邦議会), Yangon: Zin Yadanar Saw Publishing House.
- Set, Maung Ye. 2013. *pyikhainghpyoepati bahokawmiti okkatagyi tho eik phwint pesamya bahokawmiti hnint twesounhkyin mya* (USDP 中央委員会委員長への公開質問状と中央委員との会見) Yangon: dammathantawshinsape.
- Thu, Myint. 2014. *mahmyawlinthaw kayishe: bogyoukgyi soe win i atoukpatti* (期せずして訪

れた長旅：ソーウィン将軍回顧録) Yangon: Myanmar Heritage.

<その他>

ミャンマー連邦2008年憲法

連邦院議事録（第1セッションから第10セッションまで）

ALTSEAN-BURMA: Parliament Watch ([http://www.altsean.org/Research/Parliament%20
Watch/Home.php](http://www.altsean.org/Research/Parliament%20Watch/Home.php))

Myanmar President Office (<http://www.president-office.gov.mm/>)

Myanma Alin Newspaper

New York Times